

מדינת ישראל

משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

(משפט כלכלי)

15 באוגוסט 2019

י"ד אב תשע"ט

לכבוד,

היועצים המשפטים של משרדי הממשלה ושל יחידות הסמך

הנדון: יישום סעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985

מטרתו של נוהל זה להבהיר מספר סוגיות פרשניות אשר בנוגע אליהן התעוררו שאלות אגב היישום של מנגנון הנומרטור (סעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985 (להלן - **חוק יסודות התקציב**)). הנוהל, ביסודו, מעגן עלי כתב את אופן הפעולה שלפיו אנו נוהגים כיום. הנוהל גובש בתיאום עם משרד האוצר והינו על דעת היועץ המשפטי לממשלה.

רקע כללי

בהתאם לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן - **חוק המסגרות הפיסקאליות**), קיימות שתי מגבלות פיסקאליות שנתיות על תקציב המדינה (להלן - **המגבלות הפיסקאליות**). המגבלה הראשונה קובעת את הגירעון המרבי אותו ניתן לקבוע בעת אישור תקציב המדינה במונחים של אחוזי תוצר (להלן - **מגבלת הגירעון**). המגבלה השנייה קובעת את שיעור הגידול המרבי הריאלי בהוצאה הממשלתית ביחס להיקף ההוצאה הממשלתית בתקציב השנה הקודמת (להלן - **מגבלת ההוצאה**).

הכנת תקציב מדינה מפורט היא התשתית לקביעת סדרי העדיפות הממשלתית ולהתאמת משטר המס על ידי הממשלה למגבלות הפיסקאליות. עד שנת 2016 נקודת המוצא הייתה שהתחייבויות תקציביות שמתקבלות במהלך שנת תקציב, לאחר אישורו של חוק התקציב, נעשות בהתאם להליכים הקבועים בחוק תוך שמוקצה להן מקור תקציבי מתאים לפי חוק התקציב השנתי. לעומת זאת, התחייבויות תקציביות לשנים שלאחר חוק התקציב המאושר, לא נעשו תוך הצבעה על מקור תקציבי, וההתמודדות איתן התבצעה בשלב בניית התקציב. כתוצאה מכך, הצטברות ההתחייבויות עלולה הייתה להביא למצב שבו עוד טרם בניית התקציב, קיימת חריגה ניכרת מהמגבלות הפיסקאליות.

במטרה למנוע מהממשלה לקחת על עצמה התחייבויות שאינן עומדות בקנה אחד עם המגבלות הפיסקאליות ועל מנת לחזק את אמינותה הפיסקאלית של הממשלה, נחקק בשנת 2015 סעיף 40א לחוק יסודות התקציב, הידוע בכינויו "הנומרטור".

המנגנון האמור נועד לפתור את הפער שנוצר בין אופן קביעת התקציב, המתבצע מידי שנה, לבין המגבלות הפיסקאליות שמשקפות מתווה ארוך טווח. המנגנון שנקבע מטיל על הממשלה להתאים את ההחלטות התקציביות שמתקבלות במהלך השנה, שיש להן השפעות ארוכות טווח מעבר לאותה שנת תקציב, לתכנון התקציבי לטווח הבינוני והארוך, ולהתכנס למגבלות הפיסקאליות. כך, ניתן יהיה לאורך זמן לצמצם בהיקף ההתאמות הנדרשות במהלך אישור תקציב המדינה.

סעיף 40א לחוק יסודות התקציב קובע מספר הוראות ומגבלות על פעולות הממשלה, כדלקמן:

א. הממשלה תכין החל משנת 2016 ואילך תכנית תקציב תלת-שנתית, לשלוש שנים שלאחר שנת התקציב, אשר אינה חורגת מהמגבלות הפיסקאליות הקבועות בחוק המסגרות הפיסקאליות (להלן - **התכנית התלת-שנתית**).

ב. הממשלה, על כל אורגניה, לא תבצע כל פעולה החורגת מהאמור באותה תכנית, הן בדרך של הפחתה של הכנסות המדינה באחת או יותר מהשנים הנכללות בתכנית התלת-שנתית, שתגרום לחריגה ממגבלת הגירעון באותן שנים והן בדרך של הגדלת ההוצאה הממשלתית באחת או יותר מאותן שנים, שתגרום לחריגה מעבר למגבלת ההוצאה שנקבעה לגבי אותן שנים, והכל אלא אם כן יופעלו במקביל אחת או יותר מדרכי המימון שלהלן (להלן - **פעולה מאזנת**), וזאת כדי למנוע את החריגה או ההגדלה כאמור:

1. הקטנת סכום ההוצאה הממשלתית באותה שנה;
2. הטלת מס, אגרה או תשלום חובה אחר, או הגדלת שיעורם;
3. הגדלת הכנסות המדינה בדרך אחרת ממקור שאינו מילווה;
4. הגדלת הכנסות המדינה באחת הדרכים שפורטו בפסקאות (2) או (3) תהווה פעולה מאזנת רק במקרה שבו החריגה שאיזונה נדרש היא חריגה ממגבלת הגירעון בלבד, וזאת מבלי שמתבצעת חריגה ממגבלת ההוצאה. כך למשל: פעולה של הפחתת מס, אגרה או תשלום חובה אחר.

כך למשל, התקנת תקנות, קבלת החלטות ממשלה, מתן צווי הרחבה וחתימה על הסכמי שכר, שיש בהם כדי להפחית את הכנסות המדינה או להגדיל את הוצאות הממשלה, באחת או יותר משנות התכנית התלת-שנתית, דורשות הצבעה על מקור תקציבי מתאים, עוד בטרם קבלת ההחלטה. יצוין כי במקרים מסוימים שיש בהם כדי להשפיע כאמור על אחת משנות התכנית התלת-שנתית, גם אישור פשרות במסגרת הליכים משפטיים יחייב הצבעה על מקור תקציבי מתאים עוד בטרם אישור הפשרה.

יובהר כי פסק דין או הסכם פשרה שלשם יישומו מתבצע תיקון חקיקה, תיקון תקנות או החלטת ממשלה, מחייב גם הוא ביצוע של פעולה מאזנת בשלב קידום הליכי החקיקה או התקנות, לפי העניין, וזאת כמובן מבלי לגרוע מחובתה של המדינה ליישם את פסק הדין או את הסכם הפשרה.

עוד יובהר כי כל אחת מהפעולות שפורטו לעיל, שעניינה הוא הפחתת הכנסה או הגדלת הוצאה של גוף חוץ ממשלתי שתקציבו קשור בתקציב המדינה, שיש בה גם כדי להביא לחריגה ממגבלת הגירעון או לחריגה ממגבלת ההוצאה כאמור, מחייבת גם היא ביצוע של פעולה מאזנת.

ג. הממשלה לא תגיש לכנסת הצעת חוק ממשלתית וכן לא תתמוך בהצעת חוק פרטית בקריאה ראשונה, שניה או שלישית, שבביצוען כרוכות הפחתת הכנסות המדינה או הגדלה של הוצאות המדינה, שתגרום לחריגה ממגבלת הגירעון באחת או יותר מהשנים הנכללות בתכנית התלת-שנתית או לחריגה ממגבלת ההוצאה באותן שנים, אלא אם כן תנקוט פעולה מאזנת למימון ההפחתה. מגבלה זו נוגעת רק להצעות חוק שלהן יש עלות שנתית לפחות באחת משנות התכנית התלת-שנתית בסכום העולה על הסכום הנקוב בהגדרה "הצעת חוק תקציבית" לפי סעיף 3(ג) ו-ו(ה) לחוק-יסוד: משק המדינה (העומד כיום על כ- 6 מיליון ש"ח) (להלן - **הסכום הקובע**). ויודגש, הסכום הקובע אינו רלוונטי לעניין כל פעולה אחרת שאינה הליך חקיקה ראשית.

הבהרות ליישום

בשל שאלות רבות שהתעוררו אגב טיפולנו בנושא, אבקש לחדד מספר סוגיות מרכזיות אשר נדרשו אליהן, כדלקמן:

1. פעולה מאזנת:

א. כאשר מתקבלת החלטה אשר מצריכה ביצוע של פעולה מאזנת בהתאם להוראות סעיף 44 לחוק יסודות התקציב, יש לקבוע איזו פעולה מאזנת תינקט כבר במועד קבלת ההחלטה כאמור. אין לדחות את מועד הקביעה על הפעולה המאזנת למועד מאוחר יותר, וזאת אף אם ההחלטה כוללת תנאי שלפיו ההחלטה תותנה באישור הפעולה המאזנת הנדרשת.

כך למשל, אין לקבל החלטת ממשלה, אשר מצריכה ביצוע של פעולה מאזנת, תוך קביעה כי הפעולה המאזנת תיקבע בשלב מאוחר יותר. קבלת החלטה כאמור מבלי שמקבל ההחלטה יודע מהי הפעולה המאזנת שתינקט, בין אם היא תהיה בדרך של הגדלת ההכנסה הממשלתית ובין אם בדרך של הפחתת ההוצאה הממשלתית, על כל המשמעות שיש לה להיות כרוכות בכך, משמעותה שההחלטה תתקבל מבלי שתונח בפני מקבל ההחלטה התשתית המינימלית הנדרשת באשר למשמעויות ההחלטה ולחלופות הרלוונטיות שעומדות בפניו. בהקשר זה יודגש כי אין בסמכותה של ועדת שרים לענייני חקיקה לקבוע פעולות מאזנות, למעט אישור של טיטות חוק שכוללות

פעולה מאזנת ועל כן, ככלל, תידרש החלטה של הממשלה בדבר תוכנה של הפעולה מאזנת.

ב. על אף שהמונח "פעולה מאזנת" נקבע בחוק יש לקבוע מנגנון סדור שלפיו ייקבע מתי נדרשת פעולה מאזנת, מהי הפעולה המאזנת הנדרשת במקרה ספציפי והיקפה. בהתאם לכך, ככל שמשרד מבקש לבצע פעולה שעלולה להביא לחריגה ממגבלת הגירעון באחת או יותר מהשנים הנכללות בתכנית התלת-שנתית או להגדלת ההוצאה הממשלתית באחת או יותר מאותן שנים, עליו לפנות, בטרם ביצוע הפעולה האמורה, לממונה על התקציבים לצורך בדיקה אם נדרשת פעולה מאזנת, וכן האם הפעולה המאזנת המוצעת מממנת באופן מלא את החריגה או ההגדלה כאמור.

ג. יובהר כי האמור בסעיף זה חל על כל פעולה מינהלית בין אם באמצעות התקנת תקנות, קבלת החלטות ממשלה, מתן צווי הרחבה, חתימה על הסכמי שכר, אישור פשרות במקרים מסוימים כאמור לעיל במסגרת הליכים משפטיים או בכל דרך אחרת, שיש בהן כדי להפחית את הכנסות המדינה או להגדיל את הוצאות הממשלה, באחת או יותר משנות התכנית התלת שנתית.

2. החלטות ממשלה בעלות משמעות תקציבית בשנות התכנית התלת-שנתית :

א. החלטות ממשלה שהתקציב מוקצה מתוך תקציבו של המשרד - במקום שבו חלק מסוים מתקציב המשרד הוא גמיש, הקשחת חלק מתקציבו של המשרד לשנים הבאות תוך תיעדוף של פעילות אחת על פני פעילות אחרת, עשויה להיחשב כפעולה מאזנת. במצב דברים זה יש לפעול לצורך הקצאת הסכום הנדרש לשם ביצוע הפעולה המאזנת, כפי שפועל המשרד בפניותיו לצורך העברות תקציביות. בהתאם לכך, יופחת סכום הפעולה המאזנת מתוכנית התקציב הרלוונטית במסגרת אישור תקציב המדינה בשנים הרלוונטיות שלגביהן בוצעה הפעולה המאזנת.

יודגש בהקשר זה כי אין מדובר בתקציב שהתקבל עקב תת-ביצוע של פעילות המשרד, אלא תקציב המוקצה מראש לפעילויות שונות שהמשרד רשאי לתעדף ביניהן.

להלן יפורט נוסח שיושם בהחלטות ממשלה כאמור שהתקבלו בשנת 2019 :

"בהתאם לסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, משרד _____ יקצה מתקציב _____ שלו את הסכום המפורט בהחלטה זו לשנים 2020 עד 2022 לצורך מימון פעולה מאזנת כהגדרתה בסעיף 40א לחוק האמור. המשרד ואגף התקציבים במשרד האוצר רשאים להסכים ביניהם על הקצאה מתקציב שונה מהתקציב המפורט לעיל לשם ביצוע הפעולה המאזנת כאמור."

ב. החלטות ממשלה שבמסגרתן מוקצה תקציב בהתקיים תנאים שונים הקבועים בהחלטה - במקרה זה יש לבצע הבחנה בנוגע למהותם של התנאים :

1. ככל שמדובר בתנאים קבועים מראש והקצאת הכספים תלויה בהתקיימותם בלבד - יש צורך להצביע על פעולה מאזנת כבר בשלב קבלת ההחלטה.

2. ככל שלא מדובר בהחלטה חלוטה להקצאת הכספים, וההחלטה מהווה שלב נוסף שאחריו יהיה צורך להחליט לגבי הקצאת הכספים, כגון : הקמת צוות שידון ויגבש המלצות שעשויות שלא לכלול פעולות אשר מצריכות פעולה מאזנת, נדרשת פעולה מאזנת רק בשלב התגבשות ההחלטה הסופית להקצאת הכספים. ניתן גם לקבוע במסגרת החלטת הממשלה כי כל הוצאה של כספים תיעשה בהחלטת ממשלה נוספת, ובמקרה זה אין צורך להצביע על פעולה מאזנת כבר בשלב הראשון. בכל החלטת ממשלה הנוגעת להקמת צוות יצוין במפורש כי אין בסמכות הצוות לחייב את הממשלה בהוצאה תקציבית או בהפחתת הכנסה.

ג. במקרה שבו משרד ממשלתי מבקש לקדם החלטת ממשלה שאין ודאות לכך שגלומה בה הגדלת הוצאה או הקטנת הכנסה שתגרום לחריגה ממגבלת הגירעון או לחריגה ממגבלת ההוצאה השנים הרלוונטיות, על המשרד לבצע פעולה מאזנת בגובה ההוצאה או הקטנת ההכנסה המוערכת ביחס לאותה החלטה, וזאת לאחר בדיקת הממונה על התקציבים כאמור בסעיף 1(ב) לעיל, לרבות לעניין סיכויי התקיימותן. האמור יחול גם במקרים נוספים שבהן תיתכן הגדלת הוצאה או הקטנת הכנסה כאמור, שאינם דווקא בדרך של החלטת ממשלה, אלא בדרכים אחרות המנויות בסעיף 40א לחוק יסודות התקציב.

3. הצעות חוק :

א. כאמור, הממשלה לא תגיש לכנסת הצעת חוק ממשלתית וכן לא תתמוך בקריאה ראשונה, שנייה ושלישית בהצעת חוק פרטית, שבביצוען כרוכה הפחתת הכנסות או הגדלת הוצאה, שתגרום לחריגה ממגבלת הגירעון או לחריגה ממגבלת ההוצאה בשנים הרלוונטיות, אלא אם כן תנקוט פעולה מאזנת למימון ההפחתה, וזאת כאמור בסכום העולה על הסכום הנקוב בהגדרה "הצעת חוק תקציבית".

ב. השלב בגיבוש החקיקה הממשלתית שבו יש להצביע על הפעולה המאזנת –

1. כאמור, חוק יסודות התקציב קובע, כי לא תוגש לכנסת הצעת חוק ממשלתית שלא נקבעה לה פעולה מאזנת. לפיכך, ועדת שרים לענייני חקיקה אינה רשאית לתמוך בהצעת חוק ממשלתית באופן שיאפשר את הגשתה לכנסת, עד שלא הוצגה בפניה פעולה מאזנת מתאימה. בהקשר זה יובהר כי במקרה שוועדת השרים לענייני חקיקה החליטה לתמוך בהצעת חוק פרטית לקראת אישורה בקריאה טרומית,

בלא שהובאה לגביה פעולה מאזנת, נדרש כי הצעת החוק תובא לאישור ועדת שרים לענייני חקיקה פעם נוספת לפני קריאה ראשונה. ככל שהדבר לא נעשה הרי שעמדת הממשלה, באמצעות נציגיה בדיון, תהיה להתנגד לאישור הצעת החוק, בקריאה ראשונה, שניה ושלישית.

2. ככל שבמסגרת דיונים המתקיימים בוועדה מוועדות הכנסת, לצורך הכנת הצעת חוק ממשלתית לקריאה שניה ושלישית, מתבצעים שינויים בהצעת החוק, בין אם על דרך של שינוי בהצעת החוק ובין אם על דרך של הסתייגות לסעיף אחד או יותר מסעיפי הצעת החוק, שבביצוען כרוכה הגדלה של ההוצאה הממשלתית באחת מהשנים הנכללות בתכנית התקציב התלת-שנתית או יותר, שתגרום לחריגה מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת באחת מאותן שנים או להגדלת החריגה במגבלת הגירעון באחת מאותן שנים, באופן שמגדיל את עלות הצעת החוק מעבר לסכום הקובע או מגדיל את עלותה של הצעת חוק, שכבר חרגה מלכתחילה מהסכום הקובע, בסכום נוסף, על נציגי הממשלה בדיון להתנגד לביצוע השינויים בוועדה לנוכח עמדת הממשלה המתחייבת מהוראות סעיף 40 לחוק יסודות התקציב ולפיה על הממשלה, באמצעות נציגיה בדיון, להתנגד לאישור השינויים בקריאה השנייה והשלישית בהצעת החוק. זאת, אלא אם תבוצע פעולה מאזנת מתאימה ביחס לשינויים אלה או, במקרה שהצעת החוק לא נכללה בגדר של "הצעת חוק תקציבית" טרם אותם שינויים, פעולה מאזנת ביחס לכלל עלות ההצעה. יצוין כי האמור חל גם על הצעת חוק פרטית אשר הממשלה תמכה בה בקריאה ראשונה ובוצעו בה שינויים בעת הכנתה לקריאה שנייה ושלישית.

ג. הצעת חוק ממשלתית או הצעת חוק פרטית שכוללת בתוכה סמכות חובה להתקנת תקנות, אשר מהוות תנאי הכרחי להפעלתו של החוק, או שהצעת החוק קוצבת מועדים להתקנתן, שיצריכו עם התקנתן פעולה מאזנת, מחייבת ביצוע פעולה מאזנת בשלב הדיון בוועדת שרים לענייני חקיקה. ככל שהחוק מקנה שיקול דעת באשר לעלות התקציבית של התקנות, הפעולה המאזנת תתבצע על סמך הערכת עלות סבירה, ושיקול הדעת של מתקין התקנות יוגבל בסכום הפעולה המאזנת שתתבצע מלכתחילה כאמור, אלא אם תתבצע פעולה מאזנת נוספת לצורך מימון עלות עודפת הנובעת מהתקנות.

4. פעולה מאזנת שלא התממשה :

הוחלט על ביצוע פעולה מאזנת מסוימת בעקבות ביצוע של פעולה מסוימת, ובסופו של דבר לא ניתן היה לבצע את הפעולה המאזנת מכל סיבה שהיא, יש לבצע פעולה מאזנת חליפית לפעולה המאזנת שלא בוצעה כאמור. החובה ליזום את הפעולה המאזנת החליפית תהיה מוטלת על המשרד שביצע את הפעולה שבשלה נדרשה פעולה מאזנת.

5. למען הסר ספק, ההנחיות המפורטות במכתב זה יחולו, בהתאם לעניין ובשינויים המחויבים, כלפי כל הסכם או הוראת מינהל שבסמכות הממשלה.

6. עוד נבקש בהזדמנות זו להפנות את תשומת ליבכם להוראות סעיף 40(א) ו- (ב) לחוק יסודות התקציב, שעניינו תקצוב תקנות או הוראות מינהל בשנת התקציב שבה הן מותקנות. בהתאם להוראות אלו, ומבלי לגרוע מהוראות סעיף 40 לחוק, תקנות או הוראות מינהל שבביצוען כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה לא יותקנו אלא אם תוקצבו בחוק התקציב השנתי לשנת הפעלתן הראשונה. כמו-כן, לא יותקנו הוראות כאמור שבביצוען כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה אלא אם כן הופעלה במקביל "דרך מימון", כהגדרתה בסעיף 32 לחוק, בסכום האמדן של הפחתת הכנסות המדינה. לעניין דרך המימון הנדרשת והיקפה יחול האמור בפסקה 1 לעיל, בשינויים המחויבים.

7. אני סבור ומקווה שהנוהל יקל על העבודה השוטפת של כלל משרדי הממשלה, של האוצר ושל משרד המשפטים, בתחום זה. בכוונתי לבחון את התובנות והלקחים שילמדו מהפעולה לפי הנוהל במשך השנה הקרובה ולכן אשמח לקבל הערות והארות בעניין, ככל שישנן.

בכבוד רב,

מאיר לוין,

משנה ליועץ המשפטי לממשלה

(משפט כלכלי)

העתק:

היועץ המשפטי לממשלה

מר רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפק"מ)

מר שאול מרידור - הממונה על התקציבים, משרד האוצר

מר אסי מסינג - היועץ המשפטי, משרד האוצר

מר יוגב גרדוס - סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר

מר דודי קופל - סגן בכיר ליועץ המשפטי, משרד האוצר

גב' יערה למברגר - ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי)